

第5章 ドイツ容器包装令の成立過程 -- 公聴会をめぐ る動向を中心に

著者	喜多川 進
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	614
雑誌名	「後発性」のポリティクス：資源・環境政策の形 成過程
ページ	153-188
発行年	2015
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011207

第5章

ドイツ容器包装令の成立過程

——公聴会をめぐる動向を中心に——

喜 多 川 進

はじめに

ドイツ⁽¹⁾の容器包装廃棄物政策は、1991年6月に制定された容器包装令（Verpackungsverordnung）を核とする⁽²⁾。容器包装廃棄物の発生抑制を目的としている容器包装令は、容器包装廃棄物の回収・分別の責任所在をそれまでの自治体から、容器包装の製造・販売などにかかわる事業者に移したことから、拡大生産者責任（Extended Producer Responsibility: EPR）のもっとも早い導入例（OECD 2004, 120）として知られる。本政策は、その後、フランス、オーストリア、日本をはじめとする先進諸国の容器包装廃棄物政策の参照モデルとなった。EPRは、企業側に製品の廃棄後の処理責任を命じる画期的な環境原則として受け止められることも多く、容器包装廃棄物政策分野のみならず近年の環境政策の制度設計に影響を及ぼしている。

ドイツの容器包装廃棄物政策に関しては、1991年の容器包装令の制定後、Michaelis (1993)をはじめとする環境経済学者によって、経済学的効率性や廃棄物減量効果が研究されてきた。このように本政策は経済学者が注目するテーマになったが、のちにEPRと称されるコンセプトがドイツで誕生した背景に関してはほとんど解明されていない。その一因としては、容器包装廃棄物政策にとどまらず先進的と評されることの多いドイツの環境政策は、同

国で一定の地位を確立した緑の党や環境保護団体によって推進されたとの通説的理解の存在があげられる。しかし、より根本的な理由は、一次資料を駆使した歴史研究や政策過程分析が行われてこなかったことにある⁽³⁾。そのため、連邦環境省（Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: BMU）⁽⁴⁾の容器包装令に関する公文書を利用した研究は、筆者が着手するまでまったくなされていない状況であった。

EPRを位置付けた容器包装令の制定をめぐる過程は、1990年1月から6月、1990年8月から11月中旬の閣議決定まで、1990年11月の閣議決定から1991年4月の連邦参議院での可決までの3つの時期に分けられる。筆者はこれまでに1990年1月から6月にかけての容器包装令制定に向けた動きをBMUの文書に基づき詳細に追い、この時期にBMUと有力保守政治家の水面下交渉により、EPR的要素が容器包装令に位置付けられたことを明らかにした（喜多川2013a）。

この1990年1月から6月までの時期と同様に、容器包装令制定において重要なのが1990年8月から11月中旬の閣議決定に至る時期である。1990年8月にはBMUが主催した容器包装令草案に関する公聴会が開催され、それまでは共同歩調をとっていたBMUと主要な経済団体の間に微妙なずれが生じ、容器包装令草案に経済界にとって好ましいものではなかった規制的な手法が追加されるが、その経緯と意味はこれまで明らかにされていない。そこで、本章ではとくにこの公聴会とその後の草案修正に向けた動向に注目し、容器包装令制定における公聴会の位置付けを考察することを目的とする。

本章は喜多川（2013a）をはじめとする筆者の一連のドイツ容器包装廃棄物政策研究と同様に、一次資料を用いて新しい事実の発掘を行い、ドイツにおける経済合理性に立脚した環境政策の展開を明らかにするものである。この環境政策の展開は、緑の党などの環境保全を第一義的に追求するものとは性格を異にする、1980年代以降に先進国で台頭してきたものである⁽⁵⁾。いち早く、この種の環境政策が登場してきたドイツの事例の検討は、近年になってようやく環境政策に着手しつつある途上国の現状と今後を考えるうえでの

てがかりを与えるものになる。

この点を敷衍することから、本章のいま一つの目的がみえてくる。序章で示されたとおり、本書のテーマの一つは、経済政策や産業政策といった伝統的な公共政策と違い、後発の公共政策である環境政策の展開過程への注目であった。そこで、本章では、伝統的な公共政策とのせめぎあいのなかで形成された環境政策の実体をドイツの容器包装廃棄物政策の事例から考察してみたい。結論を先取りすれば、「環境政策」と呼ばれるものが必ずしも環境保全のみに特化してはいないことが示される。それは、経済開発と並んで環境政策の推進が喫緊の課題として求められている途上国に対して、示唆を与えるものとなろう。

本章の構成は、以下のとおりである。第1節では、1982年から1990年にかけての容器包装廃棄物政策の展開を概観する。フリードリヒ・ツィママン（Friedrich Zimmermann）とオットー・グラフ・ラムスドルフ（Otto Graf Lambsdorff）という環境政策にはもともと無縁の大物政治家、さらに1987年から連邦環境大臣を務めたクラウス・テプファー（Klaus Töpfer）⁽⁶⁾によってリードされた政策展開が描かれている。その展開をふまえて開催された公聴会の概要および各種団体の見解は、第2節から第4節で論じられる。第5節では公聴会後になされたテプファーによる修正提案とその背景が検討される。以上をふまえた最終節では、容器包装令成立における公聴会の位置付けを明らかにするとともに、ドイツの容器包装廃棄物政策の特徴に関する考察を行う。

ここで、本章で用いたドイツの未公開公文書資料について付言しておく。用いた資料は、BMUの現用の文書あるいは、ドイツ連邦公文書館（Bundesarchiv Koblenz）の中間書庫で管理されていたBMUの文書である。ドイツ連邦公文書館所蔵の公文書を引用する際には、Bundesarchiv Koblenz（BA Koblenz）、Bestände des Bundesinnenministeriums: B 106/21969などと請求記号のみの表記が通例であるが、本章で用いた連邦環境省の文書は、現用の文書および中間書庫で管理されている文書であり今後破棄される可能性があるため、煩雑ではあるがその文書名についても章末の参考文献欄にある＜未公開

文書>に表記した。

第1節 公聴会に至る容器包装令草案をめぐる議論

1. 容器包装令およびデュアル・システムの概要

容器包装令は、個々の事業者に対する使用済み販売包装⁽⁷⁾の店頭または店舗近傍での回収義務、さらに使い捨て飲料容器に対する回収・デポジット⁽⁸⁾義務を定めている。ただし、個々の事業者に対する販売包装の回収義務は、容器包装の製造者および販売者などの関係する事業者が共同で容器包装廃棄物の回収・リサイクルのシステムを設立し、そのシステムが容器包装令に定められた回収率、分別率、リサイクル率を達成した場合には免除される⁽⁹⁾。なお、これらの割合が達成されなかった素材に対しては、罰則として個々の事業者に対する販売包装の回収義務が適用される。

一方、使い捨て飲料容器に対する回収・デポジット義務は、前出の事業者による回収・リサイクルのシステムが設立され、それが回収率、分別率、リサイクル率を達成し、さらにビール、ミネラルウォーター、清涼飲料水などの飲料容器のリターナブル率が72%を下回らない場合には免除される。ただし、リターナブル率が2年連続で72%を下回った場合には、罰則として、使い捨て飲料容器に対する回収・デポジット義務が事業者に適用される。なお、リターナブル率とは、国内の飲料容器総消費量に占めるリターナブル飲料容器の消費割合であるが、リターナブル飲料容器とは、使用後に回収・洗浄を経て再充填が可能な容器を指す。また、リターナブルではない使い捨て飲料容器は、ワンウェイ飲料容器と呼ばれる。

デュアル・システムは、容器包装材、食料品、卸売、小売等の企業とドイツ産業連盟（Bundesverband der Deutschen Industrie: BDI）やドイツ商工会議所（Deutscher Industrie- und Handelstag: DIHT）といった主要経済団体⁽¹⁰⁾が1990年

に共同で創設した、容器包装廃棄物の回収・分別・リサイクルのシステムである。デュアル・システムの管理・運営は、Duales System Deutschland (DSD) 社によって行われている。デュアル・システムの誕生後、従来は自治体が回収していた家庭から排出される廃棄物のうち、容器包装廃棄物についてはデュアル・システムが無料で回収するようになった。

上述のとおり、容器包装令は新しい環境責任原則である EPR のもっとも早い導入例とされ、ドイツの容器包装廃棄物政策は先進的であると評されることも多い。しかし、環境税の導入拒否を貫くなど環境政策に積極的ではなかったコール政権が、先進的な廃棄物政策と評価されることも多い容器包装令を定めたのはなぜかという疑問が残る。さらに、事業者が容器包装廃棄物の回収・分別を担うという、一見すれば事業者に厳しいデュアル・システムのコンセプトは、実際には BDI および DIHT といった主要経済団体によって構想されたものである。

そこで喜多川（2013a）では、ドイツのコール保守連立政権による容器包装廃棄物政策の推進理由、のちに拡大生産者責任と称されるデュアル・システムのコンセプトが主要経済団体によって提案された理由、デュアル・システムの早期設立が求められた理由を検討した。公聴会での議論の検討に先立ち、以下では喜多川（2013a）で明らかになった点を振り返ってみたい。

2. コール政権誕生後の容器包装廃棄物政策の推進理由

1982年10月のキリスト教民主同盟（Christlich-Demokratische Union: CDU）、キリスト教社会同盟（Christlich-Soziale Union: CSU）と自由民主党（Freie Demokratische Partei: FDP）からなる保守連立のコール政権誕生後、停滞していたドイツの容器包装廃棄物政策は動き出した。なお、CSU はバイエルン州のみを基盤とする地域政党であるが、連邦レベルでは同じキリスト教政党である姉妹政党の CDU と統一会派を形成している。地域政党としてバイエルン州固有の利益追求をめざすこともある CSU は、後述のとおり、容器包

装廃棄物政策の展開に影響を及ぼすことになる。

コール政権において、環境政策も担当する内務大臣に就任した CSU の政治家フリードリヒ・ツィママンは環境政策には無関心とされていたが、意外なことに使い捨て飲料容器に対するデポジット制度導入をめざした。それは、ツィママンの地盤であったバイエルン州において、ビール醸造業が重要な産業であったことによる。バイエルン州はドイツ国内のビールの主要生産地であったが、おもに小規模業者によって営まれていた同州のビール醸造業では、容器としてリターナブルびんや樽が用いられていた。そのため、同州のリターナブル率は当時90%ほどと突出していた。1970年代以降、スーパーなどでの大量販売が定着するなかでの缶ビールの普及は、こうしたバイエルン州のビール醸造業の倒産を招いた。その結果、ツィママンは「バイエルンのビール業界の内務大臣」^[11]と称されるほど、同州のビール業界の代弁者となった。

したがって、使い捨て飲料容器に対するデポジット制度導入というツィママンの提案は、地域政党 CSU によるバイエルンの地元産業の保護という政治的および経済的動機が、リターナブル率の維持および使い捨て飲料容器の排除というかたちで環境政策と結びついたものであったと考えられる。これが、コール政権誕生後の容器包装廃棄物政策の推進理由である。

ツィママンによって提案された、使い捨て飲料容器に対するデポジット制度導入をはじめとするリターナブル容器擁護案は、ドイツ商工会議所や FDP 所属の当時の連邦経済大臣マルティン・バンゲマン (Martin Bangemann)、FDP を代表する経済政策通として知られ1984年まで連邦経済大臣を務めたオットー・グラフ・ラムスドルフらには受け入れられなかった^[12]。これは、ツィママンと連邦経済省および中央の経済団体との調整がなされていなかったことを物語る。

その結果、デポジット制度導入に関するツィママンの提案は、廃棄物処理法を改正して1986年に制定された廃棄物法には盛り込まれなかった。しかし、挫折したかにみえたツィママン提案の断片は、その1986年廃棄物法に生かされた。すなわち、同法の主要な改正箇所である14条に、連邦政府が示す目標

が関係する業界によって達成されない場合には、関係団体の意見を聞き連邦参議院の同意を得たうえで、容器包装に関する規制令を連邦政府が定めることができると明記された。そして、その後も容器包装廃棄物問題に解決の兆しがみえなかったため、ツィママンによって布石が打たれた容器包装に関する規制令、すなわち容器包装令の制定に BMU は1990年に着手した¹³⁾。

3. 主要経済団体によるデュアル・システムの提案理由

(1) ラムスドルフによるデュアル・システム構想の提案

1990年1月初旬に突如、ラムスドルフは、今後の廃棄物処理のあり方についての提案をドイツの代表的経済紙 *Handelsblatt* (『ハンデルスブラット』) に公表した (Lambsdorff 1990a)。その提案の骨子は、以下のとおりである。

これまでの、家庭から排出される廃棄物は自治体が有料で回収してきた。しかし、今後、廃棄物回収のコスト増大が自治体財政を圧迫し、政治問題化するであろう。そこで、リサイクル可能な廃棄物の回収は、関係業界の共同出資によって新設される民間のシステムが行い、埋立てや焼却されるべき廃棄物の処理は従来どおり公共部門が担うとする「廃棄物の二元処理 (Duale Abfallwirtschaft)」構想が必要になる。そして、新設される回収システムの費用は、関係事業者が共同で負担するであろうというものであった。

実際には、「廃棄物の二元処理」、すなわちデュアル・システム構想は、ドイツ産業連盟やドイツ商工会議所といった主要経済団体が容器包装分野の業界団体と連携して生み出したものであった。そのデュアル・システム構想が、「不屈の産業界弁護人」¹⁴⁾とも称されていたラムスドルフによって発信されたことは、政財界の中核が一致して事に当たるという意思表示であったと考えられる。

(2) ラムスドルフによる提案の背景

まず、当時の状況を確認しておきたい。1970年代以来の自主協定の失敗を

受けて定められた1986年廃棄物法14条に基づき、BMU内で容器包装に関する規制令制定が検討されるようになった。さらに、1990年1月の連邦政府による目標決定によって、関係事業者が構築すべき新しい廃棄物回収システムの提案が1990年7月末を期限として求められていた⁽¹⁵⁾。そして、もしその提案がなされなかった場合には、使い捨て飲料容器に対するデポジット制度といった、事業者側が反対していた手段がBMUによって実施されかねない状況であった。

しかし、そうであるにしても、物理的および金銭的負担を伴うデュアル・システム型拡大生産者責任のドイツの主要経済団体による提案は、とりわけ、容器包装リサイクル法に対する日本の経済界の姿勢に鑑みれば理解しにくい。その提案の背景には、次のように、容器包装廃棄物の回収・分別の民営化、費用負担の実現可能性、欧州での廃棄物の回収・リサイクルビジネスの新規展開があった。

①容器包装廃棄物の回収・分別の民営化

家庭から排出される容器包装廃棄物の回収という物理的責任を事業者が担うというデュアル・システム型拡大生産者責任は、事実上、廃棄物処理における民営化を意味するものであった。廃棄物法によれば家庭から排出される廃棄物の処理責任は自治体にあったため、一部の自治体における民間委託を除けば、当時の廃棄物回収は自治体によってなされていた。そのなかで、デュアル・システム構想は、回収の責任主体を自治体から民間部門に移すものであった。そのため、公務員の労働組合である公務・運輸・交通労働組合（Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr：ÖTV）からは、同構想は公共部門の廃棄物処理への攻撃であり、それにより現在機能している自治体のリサイクルシステムが崩壊し、雇用も危険にさらされるとの批判を受けた⁽¹⁶⁾。しかし、ラムスドルフは、廃棄物問題を解決し得る処理技術はダイナミックな市場によって生み出されるとして、廃棄物処理の民営化の必要性を訴えていた。彼の主張は、「有価物の回収、分別、再利用のための並はずれ

た高額投資のためには、民間の投資が不可欠である。FDPは、それゆえ、廃棄物部門においても民営化を要求する」(FDP 1990)というものであった。これは、コール政権が進めていた民営化路線に沿った見解である。この背景には、すでに当時、ガラス、紙、びん、スチール缶に関してはリサイクル技術が存在しており、それらの材料の廃棄物は二次資源としての利用が可能であった事情がある。

②費用負担の実現可能性

デュアル・システムの設立に伴い、容器包装の製造・販売などにかかわる事業者には、新たな費用負担も生ずる。この点に関して1990年4月の時点でラムスドルフは、デュアル・システム運営費用を、消費者への転嫁と回収された廃棄物のリサイクルによる収益から得ようと考えていた¹⁷⁾。したがって、ラムスドルフは、デュアル・システムのランニング・コストは消費者に転嫁し、事業者はおもに初期投資額を負担すればよいと想定していたと考えられる。事業者側が何らかのシステムの提案をせざるを得ない状況のなかで、容器包装廃棄物処理分野における民営化実現のチャンスが到来していたため、ラムスドルフのこの考えは関係業界に対して一定の説得力をもっていたのではないだろうか。また、1983年から1990年まで史上最大の景気拡大局面にあったドイツの経済状況は、デュアル・システムに対する初期投資容認への追い風となったと考えられる(工藤 1999, 595, 古内 2007, 204)。

ラムスドルフによる「今必要なことは、関係業界による有価物回収システムへの高額投資が十分に保証されるような確かな法的枠組みを早急に連邦政府がつくることである」(Lambsdorff 1990b)との1990年5月17日の声明は、容器包装廃棄物分野における規制令導入に対してツィママン内相期以来反対してきたラムスドルフをはじめとするFDP、さらに主要経済団体の態度変化を示している。その背景には、いまや容器包装令が、主要経済団体らによるデュアル・システム設立に対する投資の保証のために不可欠となった事情があった。

③リサイクルビジネスの新規展開

ラムスドルフは、デュアル・システムはヨーロッパのモデルにもなると指摘していた (Lambsdorff 1990b)。これは、廃棄物の回収・分別・リサイクル分野におけるデュアル・システムという新しいビジネスモデルの欧州への展開をめざしたものであったと考えられる。また、その視野には、統一後の旧東ドイツ地域での廃棄物ビジネスの展開も入っていたと推測される。

④小括

のちに拡大生産者責任と称されるデュアル・システムのコンセプトを、主要経済団体自らが提案した理由の背景には、1970年代以来の連邦政府との間で締結されていた容器包装廃棄物減量化に関する自主協定の成果が芳しいものではなく、主要経済団体は何らかの容器包装廃棄物回収システムの提案を迫られていた状況があった。その制約のもとで、デュアル・システムの設立は、使い捨て飲料容器に対するデポジット制度導入の回避を可能にするだけでなく、容器包装廃棄物回収における民営化と欧州での廃棄物ビジネスの展開に道をひらくものであった。

4. デュアル・システムの早期設立が求められた理由

BMUが1990年4月に作成した容器包装令草案においては、使い捨て飲料容器に対するデポジット制度義務導入が盛り込まれていた。そのため、このデポジット制度義務導入に反対するラムスドルフ・FDPサイドとテプファー・BMUサイドの水面下の交渉が、1990年5月に行われた。そして、その交渉のさなかにラムスドルフに宛てた書簡のなかで、テプファーはデュアル・システムの早期設立がなされるならば、このデポジット義務を実質的に免除すると提案した (未公刊文書1。以下、未公刊文書の資料名称については、章末の参考文献欄にある〈未公刊文書〉を参照されたい)。

その背景には、当時、容器包装廃棄物問題が選挙の争点になっていた事情

があった。CDU は、1990年に入ってから州議会選挙において連敗していた。とくに、テプファーとラムスドルフの水面下交渉の時期と重なる5月13日には、同党はノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙でラウ州首相率いる社会民主党（Sozialdemokratische Partei Deutschlands：SPD）に敗れただけではなく、ニーダー・ザクセン州議会選挙においても敗北した結果、野党に転落し、シュレーダーを州首相とする社民・緑連立政権の誕生を許してしまった（坪郷1991, 59-60）。この結果、州の代表で構成される連邦参議院では与党逆転という状況が生じた。1990年秋のドイツ統一後に予定されていた連邦議会選挙でもコール政権の劣勢が予想され、連邦レベルでも SPD への政権交代が有力視されていた。そして、SPD の首相候補オスカー・ラフォンテーヌ（Oskar Lafontaine）が容器包装税をはじめとする環境政策の推進を重視していたため（住沢 1992, 224-226）、与党側には環境政策における目にみえる成果が選挙対策としても望まれていたと考えられる。また、デュアル・システムによる、容器包装廃棄物の回収・分別部門の民営化と、回収・分別・リサイクルビジネスの旧東ドイツ地域および欧州での新規展開は、保守連立政権の経済政策と一致するものであった。

さらに、連邦政府にとって長年の懸案であった容器包装廃棄物対策における法令制定は、テプファー個人にとっても名誉挽回の絶好の機会であった。地域開発政策分野の学者であった彼に対する世間の期待は大きかった。しかし、連邦環境大臣就任から約2年後の1989年4月には、その政治姿勢は大言壮語というべきものであり、めばしい成果をあげていないという理由から批判にさらされ政治家としての岐路に立たされていた^[8]。

したがって、容器包装廃棄物問題が無視できない政策課題となるなかで、連邦議会選挙前に容器包装令の制定にめどをつけることが、保守連立政権の敗北回避と、テプファーへの批判払拭のために重要であったと考えられる。この政治的動機が、テプファーがデュアル・システムの早期設立を求めた理由である。当時、SPD と緑の党は、廃棄物税導入や使い捨て PET ボトルなどの特定容器の禁止を提案していた^[9]。連邦議会選挙後の政権交代もありう

る状況のなかで、保守連立政権期のうちに廃棄物税導入、PET ボトル禁止を回避しただけでなく、使い捨て飲料容器に対するデポジット制度導入も事実上回避した容器包装廃棄物政策導入のめどがたつことは、主要経済団体にとっても望ましいものであったといえる。

5. 小括

以上より、1980年代半ばと1990年の動向を比較すれば、次の点を見出すことができる。すなわち、ツィママンが担い手であった1980年代半ばと、テプファーが率いる BMU とラムスドルフが率いる FDP が担い手であった1990年を比較すれば、前者ではバイエルン州のビール醸造業保護と CSU の集票を目的とするなかで、後者では国政における政権交代回避、容器包装廃棄物分野での回収・分別の民営化、旧東ドイツおよび欧州でのリサイクルビジネスの新規展開をねらうなかで、容器包装廃棄物政策は進められたといえることができる。

このドイツのケースでは、廃棄物に関する外部不経済の内部化のための手法として一般的な、廃棄物税や使い捨て容器包装に対するデポジット制度の実施可能性はほとんどなかった。廃棄物税を含む環境税導入には国民的な議論が必要であり、このケースのように、短期間のうちに何らかの対策が求められている状況での導入は困難であった。さらに、ドイツの主要経済団体による容器包装への廃棄物税導入への強い反対は、その困難さに拍車をかけていた。また、ドイツの主要経済団体は、使い捨て飲料容器に対するデポジット制度にも反対していた。

一方、デュアル・システムは、産業界に新たな経済的な負担を強いるという点で廃棄物税やデポジット制度と同様である。しかし、廃棄物税およびデポジット制度と異なり、デュアル・システムは、容器包装廃棄物分野における新たな市場を創出するものであった²⁰⁾。したがって、本事例は拡大生産者責任導入の先進例という環境政策としての一面をもつ一方で、廃棄物回収・

分別の民営化を行う経済政策であると同時に、リサイクル産業の発展を意図した産業政策でもあり、その意味で、環境政策と経済政策および産業政策が統合されていたといえることができる。しかし、BMUと主要経済団体がめざす政策統合のあり方には微妙なずれがあった。そのずれが顕在化するのが、次節以降でみる公聴会以降の時期である。そして、そのずれのゆえにBMUによって容器包装令草案が修正されることになる。

第2節 公聴会の概要

BMU主催の容器包装令草案に関する公聴会は、1990年8月7日にボンで開催された。この公聴会は、規制令制定に際しての関係団体からの意見聴取実施を定めた1986年廃棄物法16条に基づき開催されたものである⁽²⁾。参加団体数は130であり、その内訳は経済団体、化学・金属・ガラス・紙・農業・食品・飲料・ビール醸造・流通・廃棄物処理等の業界団体、労働・市町村・環境保護・消費者保護団体、連邦環境庁（Umweltbundesamt: UBA）⁽²⁾、そして隣国フランスの経済団体、飲料業界団体などであった。

本公聴会で議論の対象となったのは、BMUが起草した1990年6月11日付の容器包装令草案であり、公聴会でおもな議論的となったのは、6月11日付草案の6条、7条、8条、11条であった。

草案6条は、最終消費者が使用済みの販売包装に対して、店頭での回収を販売者に義務付けている。ただし、この義務は、各世帯近傍で使用済み販売包装を毎週回収するシステムが設立され、それを所管官庁が確認した場合には課されない。草案7条では、使い捨て飲料容器の販売者は、最終消費者から空になった容器を回収する義務を負うと定められていた。草案8条は、使い捨て飲料容器の充填者と販売者は、1容器当たり0.50マルク⁽³⁾のデポジット額を購入者から徴収する義務を定めたものである。そして、各世帯近傍で使用済み販売包装を毎週回収するシステムが設立され、それを所管官庁が確

認した場合には7条および8条に記された使い捨て飲料容器に対する回収・デポジット徴収義務が免除されると定めたのが、草案11条である。

公聴会での議論は、一般に、議事録あるいは録音テープというかたちで保管されることもある。しかし、容器包装令に関する公聴会に関してはそれらの資料の存在を確認することはできなかった。そこで、以下では、参加団体が提出した意見書（未公刊文書2）を利用して、公聴会での議論内容をみたい²⁴。この意見書は、公聴会に先立ち各参加団体がBMUに提出したものである。公聴会での各参加団体の発言は、基本的には彼らが提出した意見書に基づくため、いささか冗長ではあるが、意見書を通じて各団体の見解を理解することができる。

公聴会でのおもな争点は、テプファーとラムスドルフの水面下交渉でも議論の中心であった店頭回収義務と使い捨て飲料容器に対するデポジット義務の導入に関してであった。以下では、意見の違いが鮮明になるデュアル・システムへの賛否に基づき、デュアル・システムへの賛成あるいは条件付き賛成という賛成派、反対派の二つに各団体の見解を分類する。なお、デュアル・システム賛成派の見解はおおむね同様なので、主要な意見・団体ののみをとりあげる。一方、デュアル・システム反対派の理由は多様なため、その内容については第4節で詳しくみる。公聴会に参加した団体のうち、第4節でとりあげるビール等の飲料業界、環境保護団体、フランスの業界団体を除く大多数がデュアル・システムに程度の差こそあれ賛成であった。

第3節 デュアル・システム賛成団体の見解

デュアル・システム設立の旗振り役であるドイツ産業連盟（BDI）とドイツ商工会議所（DIHT）は、当然のことながらデュアル・システム設立に賛同していた。両者は独自に意見書を提出したが、それぞれの内容には共通する部分が多い。すなわち、店頭回収および回収・デポジット義務の免除に関

する規定には賛同するが、容器包装令を単に政治的な動機から拙速に発効すべきではなく、発効期日（6条に関しては1991年7月1日、7条および8条に関しては1992年1月1日）を延長すべきというものである。また、両者とも店舗での販売包装の回収に対して、食品成分の残りがすに由来する衛生上の問題、さらに小規模および市街地の店舗における回収廃棄物の保管スペース確保の困難さから反対した。このような理解のゆえに、DIHTは、容器包装令を郊外に出店している大規模事業者を優遇するものとして批判した。なお、BDIは、関係業界が「廃棄物の二元処理構想」の具体化を議論しているさなかに規制令を導入することに反対していた。また、BDIは当時の廃棄物処理能力²⁸⁾が十分でないことを懸念していた。

有力な業界団体である化学産業連盟（Verband der Chemischen Industrie e.V. : VCI）も、免除規定があれば回収義務には賛同するという立場であった。VCIは、デュアル・システムは地域別ならびに産業セクター別に段階的に導入されるべきとの考えも示した。卸売業界および金属業界も、使い捨て容器包装の回収・デポジット義務導入に反対であり、デュアル・システム設立に賛成という立場であった（章末の〔資料〕を参照）。

なお、連邦環境庁（UBA）も意見書を提出している。草案は基本的にBMUとUBAとの協議のもとで起草されたゆえ、草案の目的と内容は完全にUBAの意向に沿っているとし、文言修正に関する意見が中心であった。したがって、BMUがUBAと草案に関して合意形成をはかっていたことがうかがわれる。そのほか主だったものとしては、マテリアル・リサイクル²⁹⁾がサーマル・リサイクル³⁰⁾に優先されるべきであるという指摘である。この指摘は、のちに第5節1でみるように、公聴会後のテプファーによる修正提案に生かされたかたちになった。

プラスチック業界5団体（Fachgemeinschaft Gummi- und Kunststoffmaschinen im VDMA, Gesamtverband kunststoffverarbeitende Industrie e.V., Industrieverband Verpackung und Folien aus Kunststoff e.V., Industrieverband Kunststoffbahnen e.V., Verband Kunststofferzeugende Industrie e.V.）の見解は、条件付き賛成とも受け取る

ことができるが、基本的にはデュアル・システム賛成である。1990年7月24日付の声明によれば、既存の回収・分別システムを残す、マテリアル・リサイクル、ケミカル・リサイクル、サーマル・リサイクルといった方法からいずれを選ぶかはリサイクル業者の裁量に委ねる、デュアル・システムのコストは最終的に商品化する主体が負担し廃棄物の処理コストは消費者が負担する、といった条件が満たされればデュアル・システムに賛成という立場であった。また、同年7月26日付の声明では、基本的にはBDIの見解に同意すると述べている。

このほか、紙製液体食品容器包装協会、プロ・カートン（欧州カートン促進協議会）などの紙類業界は、条件付きでデュアル・システムに賛成であった。当時のドイツでは、他の容器包装材と比較して古紙の回収・リサイクルは進んでいた。そのため、紙類業界はデュアル・システム設立による既存の古紙回収・リサイクルシステムの崩壊と、紙類と他の容器包装材を一括回収するとされたデュアル・システムにおける古紙の品質低下を懸念した。そして、これらの懸念が払拭されるのであれば、デュアル・システムに賛成するという立場であった。また、地方自治体での廃棄物処理業務の担い手の一つであったベルリン都市清掃企業は、廃棄物の発生抑制よりもリサイクル推進をめざしたデュアル・システムの性格を看破していたが、自治体の廃棄物処理部門とデュアル・システムが共存できるのであれば、デュアル・システムを容認するという姿勢であった（章末の〔資料〕を参照）。

第4節 デュアル・システム反対団体の見解

容器包装令案に反対の団体の考えは、一様ではなかった。すなわち、リターナブル飲料業界は、リターナブル・システムの崩壊を招くデュアル・システムを批判したが、その関心はリターナブル飲料容器保護のみに特化しており、容器包装廃棄物の包括的な削減をめざしてはいなかった。そして、リタ

ーナブル容器を利用する飲料業界は、デュアル・システムの設立によるビール容器等のデポジット義務免除には反対であった。ただし、ビール容器等のリターナブル率を90%にするのであれば容器包装令に賛成という、条件付き賛成にも分類される団体も散見された。一方、環境保護団体は、リターナブル飲料容器の利用促進のみならず容器包装廃棄物全体の発生抑制をめざしていた。さらに、容器包装令は貿易上の障壁になると訴えたフランスの業界団体、そして、以上の団体とも異なる民間研究所 ifeu が、容器包装令草案反対派に分類される。

1. リターナブル飲料容器使用業界による反対意見

リターナブル飲料容器を利用している企業により構成されているドイツミネラルウォーター連盟（Verband Deutscher Mineralbrunnen e.V.: VDM, 所在地ボン²⁸⁾）は、使い捨て容器包装よりもリターナブル容器のほうが環境負荷が小さいという立場に立っていた。それゆえ、草案11条における回収・デポジット義務の免除は、流通業者に使い捨て容器を選択するインセンティブを与えてしまうと考えていた。また、デュアル・システム参加商品に添付されるグリーン・ポイント（Grüne Punkt）²⁹⁾と呼ばれるマークが環境にやさしいものであるかのような印象を与えてしまうため、使い捨て容器とリターナブル容器の環境上の効果の違いが消費者に認識されにくい点も危惧していた。その結果、既存のリターナブル・システムが不安定になると考えた。そして、彼らの提案の一つは、回収およびデポジット義務の免除を定めた11条をリターナブル率を悪化させないという条件で適用することであった。

バイエルン州のビール醸造業が零細であり、当時も容器としてリターナブル瓶や樽を使用していたことは、第1節2でみたとおりである。同州のビール醸造業界の団体であるバイエルンビール連盟（Bayerischer Brauerbund e.V.: BB, 所在地ミュンヘン）は、調査会社 AC ニールセンのデータを添付してリターナブル・システムが窮状に陥っていることを訴えた（表5-1参照）。

表 5 - 1 飲料容器におけるワンウェイ容器の流通割合

	(%)			
地域名	1982年	1987年	1988年	1989年
北ドイツ	23.8	29.5	29.7	30.4
ノルトライン・ヴェストファーレン	7.3	10.4	10.6	10.8
中央ドイツ	12.8	15.9	16.6	18.5
バーデン・ヴュルテンベルク	14	15.9	15.5	16.1
バイエルン	6.5	8	8.8	9.5
西ベルリン	49.9	53.4	52.8	54.5
全国	13.8	16.9	17.3	18.2

(出所) Bayerischer Brauerbund e.V. の公聴会意見書より筆者作成 (未公刊文書 2 所収)。

(注) アルディ (巨大ディスカウントストア・チェーン)、キオスク、ガソリンスタンドを除く。

このデータは、使い捨て容器をおもに扱っているアルディ³⁰⁾、キオスク、ガソリンスタンドを除く統計であり、そこに事態の深刻さがうかがわれる。

また、1990年の1月から5月にかけてのビール容器のリターナブル率が、前年の同じ期間に比べて24%も低下したというデータも本団体の意見書で示されていた。バイエルンビール連盟は、高いリターナブル率が実現されているビール、清涼飲料水、ミネラルウォーターに関して、回収・デポジット義務の代替措置としてのデュアル・システム導入に反対した。その背景には、デュアル・システムは既存のリターナブル・システムを崩壊させるという認識があった。ただし、連邦政府がビールに関しては90%といったリターナブル率を定め、それが維持される場合には回収・デポジット義務の適用を見合わせるという、VDM とほぼ同様の提案を行っている。そして、バイエルンビール連盟は、「連邦政府によって定められたリターナブル率の目標値が維持されているかぎりにおいて、7条および8条の規定を適用しない。」との文言を草案の11条に挿入することを求めた。VDM と BB が求めた回収・デポジット義務の免除要件としてのリターナブル率導入は、9月下旬に BMU から提案された修正草案に結果として生かされたといえる。

中規模個人ビール醸造業組合連邦連合会、ドイツ飲料小売業連合会も、同様の理由から、使い捨て容器に対する回収・デポジット義務の代替措置とし

でのデュアル・システム導入に反対であった（章末の〔資料〕を参照）。ビール醸造業界の草案批判の背景には、単に環境要因のみならず、伝統的にリターナブル容器を利用してきた中小のビール醸造業の経営を使い捨て飲料容器の増加が圧迫するという経済的要因も看取できる。

なお、中規模個人ビール醸造業組合連邦連合会は、次の理由からデュアル・システムの導入は廃棄物問題をさらに悪化させるとした。もし、デュアル・システムの始動によりリターナブル・システムが崩壊すれば、リターナブル・システムで現在扱われている容器がデュアル・システムによって回収されることになる。その場合、デュアル・システム導入後の廃棄物回収量はリターナブル容器の分だけ増える。その結果、廃棄物量がデュアル・システムの処理能力を超え、分別やりサイクルができない事態が生じ、デュアル・システムも崩壊するであろう。したがって、デュアル・システムは、長期的には廃棄物問題の危機的状態をもたらすとされた。さらに、デュアル・システムの構築には数年かかるうえ、デュアル・システムのコストは想定額を超えると予想されるため、デュアル・システムは現実的ではないとも批判した。

2. 環境保護団体および消費者団体による反対意見

ドイツ環境・自然保護連盟（Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.: BUND）は、草案は発生抑制ではなくリサイクルに偏っていると批判した。すなわち、リサイクル以前にリターナブル容器包装利用促進を含むさまざまな手法による発生抑制・減量化が行われなければならないが、草案にはそのような取り組みは盛り込まれていない。デュアル・システムは、焼却炉、発電所、セメント工場などでの廃棄物焼却を進めるものであり、BUNDの意見書作成者のアンドレアス・フーサー（Andreas Fußer）によればデュアル・システムは新たなリサイクルにまつわる虚構を生み出すものとされた。

BUNDは、再包装³³⁾と輸送包装に関する流通業者による回収の義務付けについては評価していた。その一方で、BUNDの草案への批判は多岐にわたる。

その詳細を列挙すれば、次のとおりである。

- ・大量販売する飲料はすべてリターナブル容器を利用する。
- ・容器包装材として使用可能なプラスチックは2ないし3種類に限定し、ポリ塩化ビニル樹脂（塩ビ）（PVC）は容器包装材には認めない。
- ・エネルギーおよび資源に対する環境税・課徴金を導入する。
- ・回収義務を自動車、電子機器、白物家電製品にも拡張する。
- ・工場の焼却炉および発電所での廃棄物焼却の許可を取り消す。
- ・容器包装廃棄物を含む廃棄物のリサイクルは自治体の管理のもとで行う。
- ・発生抑制＞マテリアル・リサイクル＞サーマル・リサイクル（焼却）という優先順位をつける。
- ・販売包装の回収義務をデュアル・システム創設により免除すべきではない。さらに、この回収義務は、デュアル・システムを事業者に創設させるための脅しの手段にすぎない。
- ・デュアル・システムは、一見したところでは異論をはさむ余地はなさそうだが、エネルギー消費、大気汚染、ダイオキシン発生に関する問題と環境リスクが潜む。ゆえにリサイクルは発生抑制やリユースがもはやできない場合にのみ行うべきである。
- ・一律2ペニヒ³³というグリュエ・プンクト料金は、小額であり、材料種毎の実際の環境負荷に応じたものとすべきである。
- ・グリュエ・プンクトは、消費者に対してエコロジ的によいものであるかの誤解を与えてしまう。リターナブル容器と使い捨て容器を比較した場合、使い捨て容器にエコロジカルな印象を与えるグリュエ・プンクトがついていると、消費者はリターナブル容器ではなく使い捨て容器を選択してしまうと考えられる。
- ・デュアル・システムで回収された廃棄物の国外への輸出も懸念される。

そのほか、消費者団体連合会も、容器包装廃棄物の発生を抑制しないという理由からデュアル・システムに反対した（章末の〔資料〕を参照）。

3. 民間研究機関による反対意見

エネルギー・環境研究所ハイデルベルク（Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg e.V.: ifeu）は、ハイデルベルクにある民間研究所であり、環境税などの重要な政策課題に対して提言を行っていることは諸富らによっても指摘されている（諸富・植田 1994）。その ifeu の批判は、ビール醸造業界や環境保護団体とは異なる視点からなされている。ifeu は、デュアル・システムを1990年当時を導入することには否定的であった。このようなシステムを導入した場合、導入後の実態は当初の想定とは異なることが多いので、問題回避のために事前にパイロット事業を実施する必要があるというのが、その理由であった。

すなわち、ビール醸造業界のように回収・デポジット義務を導入すべきという立場ではなく、きわめて実践的な立場から、ifeu は拙速なデュアル・システム導入に警鐘を鳴らした。また、デュアル・システムによって回収される廃棄物の品質の悪さも危惧された。さらに、デュアル・システムが全国に導入された場合に、すでに各地で十分に機能している廃棄物処理システムを崩壊させることになるという点も指摘された。その結果、ifeu 周辺の専門家もデュアル・システムの導入に関しては意見が分かれるというものであった。

4. フランスの業界団体による反対意見

フランス大使館の仲介のもと、フランスの牛乳業界、ワイン醸造業界、プラスチック製造業界、ガラス業界の4団体が公聴会に出席した。これらの団体のおもな見解は、容器包装令は貿易上の障壁になる、容器包装に関する EC 指令との整合性が問題であるというものであった。

第5節 公聴会後の草案修正をめぐる動向

1. テプファーによる修正提案

世論の関心が高い公聴会の内容は、開催当日の8月7日、そして翌8日の新聞各紙で報道された。公務員労働組合による批判が紹介される一方で、主要経済団体のデュアル・システムへの賛同が報じられた³³⁾。しかし、8月10日開催の報道関係者を対象にした記者会見席上で、テプファーが次の3点に関する草案の修正を表明して以来、新聞報道の焦点はその内容紹介に移った³⁴⁾。

- a. 店頭回収と同程度の回収率が保証されるのであれば、消費者が容器包装廃棄物を回収拠点まで持参するシステム（持ち込みシステム）も認める。
- b. 飲料容器分野において、現状の70%というリターナブル率を維持あるいは上昇させる。
- c. 容器包装廃棄物リサイクルにおいて、マテリアル・リサイクルを焼却に優先させ、焼却は有害物質含有の容器包装に限る。

あわせて、1990年内までとされていた連邦議会会期（第11議会期）中の容器包装令成立をテプファーがめざしていること、新聞紙を含む古紙の回収に関する規制令制定をBMUが計画しているとも表明された。この記者会見は、テプファーが容器包装令制定に向けて積極的に取り組む姿勢のアピールにつながったと考えられる。

さて、aはデュアル・システム賛成派の見解であり、彼らの意向に沿った修正である。そして、これは1990年5月のテプファーとラムスドルフの水面下交渉の内容に照らせば、BMUの既定路線でもあった。一方、bはビール

醸造業界の一部が求めた90%という値ではないものの、ビール醸造業界および環境保護団体の見解を、cはUBA、環境保護団体および消費者団体の見解を反映したとみなすことができる。したがって、BMUは満遍なく各界の見解を草案に反映させる意志表示をしたといえる。

2. 容器包装令成立における州の重要性

このテプファーの修正提案bとcの背景には、州の意向があった可能性を本章では指摘しておきたい。ドイツでは廃棄物処理は州の責任で行われており、容器包装令は各州の閣僚によって構成される連邦参議院での議決をもって成立するため、州の影響力は大きい。実際、*Frankfurter Allgemeine Zeitung* 1990年8月11日付記事は、容器包装令草案を練り上げ、より厳しい内容にすることは連邦政府と連邦各州との調整のためとしている。

そこで、テプファー・BMUにとって州の意向の尊重が重要であった理由を、容器包装廃棄物問題解決に積極的に取り組んでいたバーデン・ヴュルテンベルク州の事例から考えてみたい³⁸⁾。バーデン・ヴュルテンベルク州は伝統的にCDUが強く、当時もCDU単独政権であり、容器包装令の連邦参議院での議決において同州の賛成票は不可欠であった。

すでに1989年12月18日に、バーデン・ヴュルテンベルク州は連邦参議院に容器包装分野での廃棄物量削減手法に関する連邦参議院決議案を提出している³⁹⁾。これは、廃棄物法14条に基づく具体策の導入を、連邦参議院が連邦政府に要求せよというものであった。この決議案は1990年3月16日開催の連邦参議院第610本会議において審議されたが、その際、同州はすべての飲料容器に回収・デポジット義務を課すことを提案した。この提案は、当時施行されていたプラスチック容器包装廃棄物に関する規制令（プラスチック令）が、プラスチック製飲料容器のみに回収・デポジット義務を課す不十分なものであるとして、回収・デポジット義務の全飲料容器への拡張を求めたものであった。バーデン・ヴュルテンベルク州によれば、プラスチック令の導入によ

り、コスト削減をねらった生産者がプラスチック容器から、使い捨てのガラス容器へ乗り換えた事例があったとのことである。

当時、廃棄物の国外での処理に依存していたバーデン・ヴュルテンベルク州をはじめとする諸州では、国外での処理が高コストであることや、海外での廃棄物受け入れが拒否される事態が生じたことから、廃棄物の行き場を失い、その状況は廃棄物の非常事態とも称された。こういった深刻さに拍車をかけたのが、1989年頃よりにわかに現実味を帯びてきたドイツ統一であった。なぜならば、旧東ドイツは、旧西ドイツのほとんどの州にとって、主要な廃棄物輸出先であったからである。

東ドイツへの廃棄物輸出に依存していた州にとって、ドイツ統一による東ドイツの消滅は、自州の廃棄物の行き場を完全に失うことを意味していた。なぜならば、ドイツ統一後には、旧西ドイツよりも安全基準が緩い旧東ドイツ地域の廃棄物処理施設⁵⁹⁾への廃棄物の搬入が正当化されにくくなるうえ、思いがけない政治上の変革の結果、西ドイツからの廃棄物を受け入れるという旧東ドイツ地域における社会的受容が、劇的に失われると考えられたためであった（Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 1991, 130）。西ドイツで発生した廃棄物の処理が貴重な外貨獲得手段であった東ドイツ政府⁶⁰⁾が消滅し、旧東ドイツ地域でも廃棄物処理施設をめぐる抗議運動が自由に行われるようになれば、同地域での廃棄物処理が難しくなるのは当然の帰結といえよう。

もともと西ドイツの廃棄物が国外で処理されていたのは、単に西ドイツ国内の処理容量の少なさによるのではなく、人件費を含めたりサイクルコストの高さにもあった（Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 1991, 125）⁶¹⁾。裏を返せば、低コストでの処理が可能で隣接する東ドイツは、西ドイツにとって格好の廃棄物処分場であったといえる。その結果、ドイツ統一は、旧西ドイツ諸州が保革を問わず、BMU に対して実効性ある廃棄物政策の導入を求める一つの契機となった。

そういった状況のなかで、バーデン・ヴュルテンベルク州は、容器包装令 6月11日付草案に関する意見書を1990年7月17日付で BMU に送付していた

(未公刊文書3)。その7頁に及ぶ詳細な意見書における主要な修正要求は、リターナブル飲料容器の利用促進とサーマル・リサイクルに対するマテリアル・リサイクルの優先に集約される。この修正要求はエコロギー的な理由からのものとされている。そして、デュアル・システムは、容器包装廃棄物を焼却するという抜け道をつくるものではないかとの危惧が示されている。なお、本意見書に記されている修正要求は、1990年6月20日および21日にマインツで開催された連邦と州の担当者会談の際に、基本的にすべての州の間で共有されたものであると申し添えられている。

さらに、保守政党 CSU の単独政権下にあったバイエルン州は、第1節2でみたように飲料容器のリターナブル・システム維持を重視していた。したがって、草案の使い捨て飲料容器のデポジット義務に関しては CDU や FDP とは異なる見解であった。当時、連邦参議院における45の投票権のうち、バーデン・ヴュルテンベルク州とバイエルン州にはそれぞれ5票が配分されていた(大西編1982, 88)。したがって、これらの州の投票行動が容器包装令成立を大きく左右する状況にあった。

その後、1990年9月10日付草案の3条3に、容器包装はマテリアル・リサイクルされることとの文言が追加された(未公刊文書4)。この規定はのちに1条に移されたものの、成立した容器包装令にもそのまま含まれている。また、リターナブル率については、奇しくも DSD 社の設立日である1990年9月28日付の草案において、72%というリターナブル率が盛り込まれ、そのまま成立に至った⁴⁰⁾。

おわりに

BMU にとって公聴会は、実質的な議論の場である必要はなかった。容器包装令成立が具体化しており、デュアル・システム設立も間近になっている状況が公聴会後の報道により、広く周知されることにこそ意味があったと考

えられる。さらに、バーデン・ヴュルテンベルク州やリターナブル飲料業界などからの草案批判は、すでに7月中にはBMUのもとに届いていたが、それらをふまえて草案修正の意思表示をするには、関係者のさまざまな意見が出揃うとともに、世論の関心が高まる公聴会終了直後が絶好のタイミングであった。

BMUにとって容器包装令成立のために重要な要件は、実質的に二つあったということができる。一つは、関係する業界および主要経済団体によるデュアル・システムの設立であった。それは、公共部門が回収・分別する廃棄物から容器包装廃棄物を除外することで、公共部門が処理する廃棄物量を著しく減少させ、州の廃棄物非常事態の解消に貢献しうる⁽⁴¹⁾。いま一つは、当然のことながら容器包装令が議会で可決されること、すなわち、州政府の閣僚によって構成される連邦参議院で賛成を得ることであった。そのためには、州側が要求していた飲料容器のリターナブル率維持をめざすとともに、主要経済団体の提案のままで容器包装廃棄物の焼却を著しく進めかねないデュアル・システムに対して、州の要求通りにマテリアル・リサイクルを課すことが必要であった。

ここで、第1節5の小括で述べた政策統合の視点からみた本事例の実態について、公聴会の分析をふまえてあらためて考えてみたい。容器包装令の事例は、一見したところ、先発の公共政策である経済政策や産業政策の網の目をかいぐって、後発の公共政策である環境政策が推進され、さらにのちに拡大生産者責任と称される環境政策上の政策理念の創造にまで至ったように思われる。しかし、本章でみたように、このドイツの容器包装廃棄物政策の実体は、廃棄物回収・分別の民営化を進める経済政策であり、リサイクル産業の発展を意図した産業政策でもあり、環境政策と経済政策・産業政策が統合された政策である。

このように、環境政策とされていたものが実際には経済政策・産業政策としての性格をもっていたことが、他国に先駆けたドイツでの容器包装廃棄物政策、ひいては拡大生産者責任の導入の背景となっていたということができ

る。経済政策と産業政策の統合により「環境政策」を進めるという点では、BMUとドイツ産業連盟(BDI)・ドイツ商工会議所(DIHT)といった主要経済団体は一致していたと考えられる。ただし、後発の公共政策である環境政策と、先発の公共政策である経済政策・産業政策とのブレンドの方向性は、BMUと主要経済団体では異なっていた。

そして、BMUと主要経済団体がめざした政策統合の有り様のずれは、公聴会後のテプファーによる修正提案を通して浮き彫りになった。すなわち、主要経済団体がめざしたのは、BMUによる目標や制約が設定されない状況のもとでの、リサイクル推進による環境政策と経済政策・産業政策の統合である。一方、BMUがめざしたのは、リターナブル率という目標設定によるリユースの推進と、マテリアル・リサイクルの優先という枠組みのなかでの環境政策と経済政策・産業政策の統合であったといえることができる。つまり、BMUの修正によりドイツの容器包装廃棄物政策は、いくらか環境保全色を強めた。テプファー・BMUサイドが、デュアル・システムに処理責任の所在を移すことで公共部門が処理すべき廃棄物量を劇的に削減するという「即効性」⁽⁴²⁾ある廃棄物対策を基本としつつも、容器包装令成立の鍵を握り、廃棄物問題に頭を悩ませていた州の要求に配慮しなければならない事情が、BMUと主要経済団体の姿勢の違いを生んだといえる。

本書のテーマの一つは、後発の公共政策である環境政策の展開過程への注目であった。この点に立ち返れば、本章における事例研究は、先発の公共政策とのせめぎあいのなかで、「環境政策」と称される政策が環境保全のみに特化していないことを示している。今日、途上国において経済開発と並行して、さまざまな環境政策が進められている。後発の公共政策である環境政策の推進がとりわけ困難な途上国において、環境政策は文字通り環境保全を実現するものであるか、それとも環境政策という衣装をまとった経済政策・産業政策であるのかといったその内実を注意深く見極めることの重要性を本章は示唆している。そのような見極めは、政策上の協力関係にある国々にとっての基本情報になるだけでなく、当該政策の実施国内部において対抗的な環

境政策の提案をするうえでのつながりを与えるものでもある。

〔謝辞〕 本章の執筆に際して、他章の執筆者の方々ならびに匿名の査読者の方々から貴重なご教示をいただいた。記して、感謝申し上げたい。

〔注〕

- (1)本章において1990年のドイツ統一以前の時期において「ドイツ」と呼ぶ場合には、旧西ドイツを指す。
- (2)容器包装令の書誌情報は、参考文献欄（ドイツ法令資料）を参照。容器包装令は、規制令（Verordnung）の一つである。日本の規制令は行政立法であり、議会での審議を経ないが、ドイツの規制令は議会にて審議される。したがって、容器包装令は日本の法律に相当するといえることができる。容器包装令の概要については、山田（1992）、喜多川（2001）などを参照。
- (3)その背景には、環境政策研究において歴史的な研究がほとんどなされない状況がある。そういった状況をふまえて、環境政策に関する歴史研究（環境政策史）の重要性を説いた文献として喜多川（2013b）がある。
- (4)通常、連邦環境省と称されるが、正式名称は、ドイツ連邦環境・自然保護および原子炉安全省であり、環境行政および原子力行政を所管している。1986年4月のチェルノブイリ原発事故を受けて、同年6月に連邦環境省（BMU）は設立された。BMUの初代大臣はキリスト教民主同盟（CDU）のヴァルター・ヴァルマン（Walter Wallmann）である。
- (5)この種の環境政策の展開と、ゴールドマン（2008）が言うところの「グリーン・ネオリベリズム」およびChristoff（1996）が指摘した「弱いエコロジー的近代化（weak ecological modernisation）」には共通する点が多い。この点については、別稿にて論じたい。
- (6)テプファーは1987年5月にBMUの2代目大臣に就任した。彼は、地域開発政策分野の大学教授も務めたCDU所属の政治家である。
- (7)容器包装令において、販売包装とは最終消費者のもとでその機能を終える使い捨て容器包装を指し、ガラス、紙、ブリキ、プラスチック、アルミニウムなどの素材によるものである。
- (8)デポジットとは預り金を意味し、製品本来の価格に預り金（デポジット）を上乗せして販売し、消費されて不要になった製品を所定の場所に返却する際に預り金が購入者に返却される制度を、デポジット制度と呼ぶ。
- (9)容器包装令では、容器包装の素材ごとにリサイクル率が定められている。た

例えば、1993年1月1日までにガラスは42%、プラスチックは9%、1995年7月1日までにガラスは72%、プラスチックは64%の達成が義務付けられた。詳細な値については、喜多川（2001, 67）を参照。

- (10)以下、本章では、ドイツ産業連盟（BDI）とドイツ商工会議所（DIHT）を総じて、主要経済団体と称す。
- (11) *Die Zeit* vom 25. Januar 1985.
- (12) *Der Spiegel*, Nr. 8 vom 17. Februar 1986, S.27, *Die Zeit* vom 25. Januar 1985.
- (13) ツイママンがめざした使い捨て飲料容器に対するデポジット制度は、第1節1で触れたとおり、事業者側によってリターナブル率が達成されなかった場合のいわば罰則として、1991年制定の容器包装令に盛り込まれた。
- (14) *Der Spiegel*, Nr.8 vom 17. Februar 1986, S.27.
- (15) Bekanntmachung der Zielfestlegungen der Bundesregierung zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen von Verkaufsverpackungen aus Kunststoff für Nahrungs- und Genußmittel sowie Konsumgüter vom 17. Januar 1990, in: *Bundesanzeiger*, S.513.
- (16) *Frankfurter Rundschau* vom 7. August 1990.
- (17) *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17. April 1990.
- (18) *Der Spiegel*, Nr.15 vom 10. April 1989, S.36-56. なお、容器包装令の制定などの成果をあげたテプファーは、その後、連邦建設大臣を経て、国連環境計画の事務局長に就任した。
- (19) SPD (1990) および Deutscher Bundestag, Drucksache 11/1927 (neu), 1. 6. 1988 を参照。
- (20) この点に関しては渡辺（2014）を参照。渡辺氏の詳細なご教示に対して、記して感謝したい。なお、1990年当時は、廃棄物の回収・分別はローカルなビジネスであったが、今日では Sims Recycling Solutions のような多国籍廃棄物処理企業も登場している。日本の環境省はようやく2011年度より、日本の静脈産業の海外での事業展開支援を行う「日系静脈産業メジャーの育成・海外展開促進事業」に着手したところである。
- (21) ドイツでは、このような行政機関によるもの以外に、連邦議会が開催する公聴会が存在する。連邦議会主催の公聴会は、議会少数派の要求により開催されることが多い。連邦議会主催の公聴会については Ismayr（2001, 407-412）を参照。
- (22) 連邦環境庁（UBA）は、連邦の環境行政をつかさどる BMI を学術的側面から支える組織として1974年7月に設立された。その後、1986年に BMI の環境部門が母体となり BMU が新設されて以来、UBA は BMU に属する連邦行政機関となり、BMU をはじめとする連邦政府を学術的な側面から支援する組織として位置付けられている。BMU と比較した場合、UBA は研究色が強いという

ことができる。

- (23)1990年当時、1 ドイツ・マルク=80円前後であった。
- (24)この公聴会意見書に関するより詳細な記述としては、喜多川（2012）を参照されたい。
- (25)廃プラスチックに関する処理能力を指すものと思われる。
- (26)マテリアル・リサイクルとは、使用済みの製品に粉碎・洗浄などの処理を施して、新たな製品の原料として再利用することである。
- (27)サーマル・リサイクルとは、廃プラスチックを焼却して熱エネルギーとして再利用することである。
- (28)リターナブル飲料容器を利用しているミネラルウォーターおよびビール醸造業界に関しては、たとえばバイエルン州の団体といった地域性がその見解にも反映されると考えるため、各団体の当時の所在地も併記した。
- (29)グリュエ・プンクトは料金であると同時に、デュアル・システムにより回収・分別される販売包装に貼付されるマークでもある。グリュエ・プンクト料金については、喜多川（2001, 67-74）を参照。なお、グリュエ・プンクトのデザインは、緑色の二つの矢印が循環して円を描いているものである。本来、グリュエ・プンクトは、その容器包装が使い捨て販売包装であること示すものであるが、第4節で述べる通り、このマークはエコラベルのような誤解を消費者に与えると批判された。
- (30)アルディ（Aldi）は、ドイツ発祥の巨大ディスカウントストアである。
- (31)再包装とは、セルフサービスや窃盗防止のために販売包装に付加されるプラスチック、紙製などの包装をさす
- (32)1 ペニヒ = 1/100マルクであった。
- (33)例えば、*Die Welt*, 1990年8月7日, *Handelsblatt*, 1990年8月7日および8月8日, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1990年8月7日, *Frankfurter Rundschau*, 1990年8月7日を参照。
- (34)*Handelsblatt*, 1990年8月13日, *VWD Europa*, 1990年8月13日, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1990年8月11日, *Die Welt*, 1990年8月11日, *Frankfurter Rundschau*, 1990年8月11日を参照。
- (35)以下、バーデン・ヴュルテンベルク州に関する記述は、喜多川（2012）を参照。
- (36)ドイツ連邦参議院議会文書 BR-Drs. 734/89, 18. 12. 1989.
- (37)東ドイツの埋立処分場やごみ焼却施設の環境対策および管理が極めて不十分である実態についてはペッチョウほか（1994, 107-112）を参照。そこでは、環境法令の不備、埋立処分場からの漏水の危険性、焼却炉における大気汚染防止対策の不備、測定・分析技術の不足のため環境監視が不可能であることなどが列挙されている。

- (38) 東ドイツは、特別廃棄物、家庭廃棄物、建設廃棄物の輸入で約10億マルクの収入があった（ベッチョウほか1994, 112）。
- (39) たとえば、当時、東ドイツでは1トンの特別廃棄物の処理を150マルクで引き受けていたが、西ドイツでは300～4000マルクの費用がかかった（ベッチョウほか1994, 114）。
- (40) BMU からの働きかけを受けた主要経済団体は、様々な業界団体と共に、容器包装令の制定以前の1990年9月28日にデュアル・システムを設立した。デュアル・システムの設立は、主要経済団体をはじめとするデュアル・システム推進派が、デュアル・システム設立見合わせも辞さないという姿勢を示すことで、リターナブル・システムの維持戦略に抵抗することがもはやできなくなったことを意味していた。そのため、BMU はデュアル・システムが設立された絶好のタイミングで、草案へのリターナブル率導入を行ったことになる。
- (41) 当時、公共部門が回収していた、家庭から排出される廃棄物のうち、容器包装廃棄物は体積比で50%、質量比で30%を占めていた（Henselder-Ludwig 1992, 9）。
- (42) なお、この「即効性」は、廃棄物問題の根本的な解決にはつながっていない。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 大西健夫編 1982. 『現代のドイツ——政治と行政——』 三修社.
- 喜多川進 2001. 「ドイツの容器包装リサイクル・システム」および「容器包装リサイクル・システムの日独比較」植田和弘・喜多川進監修『循環型社会ハンドブック』 有斐閣 64-79.
- 2012. 『ドイツ容器包装廃棄物政策史研究1970-1991』 京都大学博士学位論文.
- 2013a. 「ドイツ容器包装廃棄物政策に関する環境政策史的考察」寺尾忠能編『環境政策の形成過程——「開発と環境」の視点から——』 日本貿易振興機構アジア経済研究所 129-174.
- 2013b. 「環境政策史研究の動向と可能性」『環境経済・政策研究』 6(1): 75-97.
- 工藤章 1999. 『20世紀ドイツ資本主義——国際定位と大企業体制——』 東京大学出版会.
- ゴールドマン、マイケル 2008. 山口富子監訳『緑の帝国——世界銀行とグリーン・ネオリベラリズム——』 京都大学学術出版会 (Goldman, Michael.

Imperial Nature: The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization. New Haven: Yale University Press, 2005).

住沢博紀 1992. 「新しい社会民主主義と改革政治の復権」住沢博紀ほか編『EC 経済統合とヨーロッパ政治の変容——21世紀に向けたエコロジー戦略の可能性——』河合文化教育研究所 186-249.

坪郷實 1991. 『統一ドイツのゆくえ』岩波書店.

古内博行 2007. 『現代ドイツ経済の歴史』東京大学出版会.

ペッチョウ, ウルリッヒ ユルゲン・メイヤーホフ クラウス・トーマスベルガー 1994. 白川欽哉・寺西俊一・吉田文和訳『統合ドイツとエコロジー』古今書院 (Petschow, Ulrich, Jürgen Meyerhoff, and Claus Thomasberger, *Umweltreport DDR: Bilanz der Zerstörung, Kosten der Sanierung, Strategien für den ökologischen Umbau: eine Studie des Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung*. Frankfurt am Main: S. Fischer, 1990).

諸富徹・植田和弘 1994. 「ドイツにおける環境税制改革論争」『環境と公害』23 (1): 19-28.

山田敏之 1992. 「解説『市場経済』によるゴミの抑制・リサイクル——ドイツのゴミ政策——」『外国の立法』31 (3): 45-56.

渡辺靖仁 2014. 「稲作農家の豊かさ観の過去・未来とその影響要因——アンケート調査による接近——」『共済総合研究』(68): 20-47.

<外国語文献>

Christoff, Peter. 1996. "Ecological Modernisation, Ecological Modernities," *Environmental Politics*, 5 (3): 476-500.

FDP (Freie Demokratische Partei) 1990 "Lambsdorff: Duale Abfallwirtschaft gegen ÖTV-Interessen," *Fachinfo Abfall Die FDP- Bundestagsfraktion informiert*, Nr. 2928, Bonn, 28 September, 1990.

Henselder-Ludwig, Ruth. 1992. *Verpackungsverordnung: VerpackV; Textausgabe; mit einer Einführung, Anmerkungen und ergänzenden Materialien*, 1. Auflage, Köln: Bundesanzeiger.

Ismayr, Wolfgang. 2001. *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Auflage, Opladen: Leske und Budrich.

Lambsdorff, Otto Graf. 1990a. "Duale Abfallwirtschaft statt Markteingriffe," *Handelsblatt*, 5./6. Januar 1990.

——— 1990b. "Lambsdorff: 20 Grosse Müllverbrennungsanlagen überflüssig," *Fdk tagesdienst*, 17. Mai 1990.

Michaelis, Peter. 1993. *Ökonomische Aspekte der Abfallgesetzgebung*. Tübingen: J. C. B. Mohr.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 2004. *Economic Aspects of Extended Producer Responsibility*, Paris: OECD.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen. 1991. *Abfallwirtschaft. Sondergutachten. September 1990*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) 1990. “Wir lassen uns nicht entwickeln: –Kampf dem Verpackungswahn!” *Die SPD im Deutschen Bundestag*, 20. April 1990.

<未公開文書>

ドイツ連邦公文書館所蔵の公文書に関しては、Bundesarchiv Koblenz (BA Koblenz), Bestände des Bundesinnenministeriums: B 106/21969などと請求記号のみの表記が通例であるが、本章で用いた連邦環境省の文書は、現用の文書であり今後破棄される可能性があるため、煩雑ではあるがその文書名についても表記した。

文書1はドイツ連邦環境省によって管理されており、ファイル“WA II 4, 30114-1/3, Entwurf bis Kabinettsbeschluß, vom Okt.1990 bis 10.1990, Band 2”に収められている。

文書2はドイツ連邦公文書館の管理下にあるファイル“B295/41315, 30 114-5, 12-BE, Verpackungs-VO, -Anhörung-, Mitwirkungsexemplare”に収められている。なお、各団体の意見書のタイトル等書誌情報は、煩雑さを避けるために省略した。

文書3は、ドイツ連邦公文書館の管理下にあるファイル“B295/53545, 30 114-1/3 SB, vom 02/90 bis 06/90, Band 1”に収められている。

文書4は、ドイツ連邦公文書館の管理下にあるファイル“B295/53546, 30 114-1/3 SB, vom 09/90 bis 10/90, Band 2”に収められている。

1. Referat WA II 3, WA II 3 - 530 114 -1/7, Refl.:MR Kreft, Schreiben des Herrn Ministers, Bonn, den 11. Mai 1990.
2. 容器包装令1990年6月11日付草案に関する公聴会における各団体意見書。
3. Ministerium für Umwelt Baden-Württemberg, Betr.:Entwurf einer Rechtsverordnung § 14 Abfallgesetz über Vermeidung von Verpackungsabfällen; Bezug: Schreiben vom 11.06.1990, Az. WA II 3-530 114 - 1/7, Stuttgart, den 17.07.1990.
4. Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit WAII3 - 530 114 - 1/7, Entwurf! Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackVO) vom... 1990, (1990年9月10日付の送り状に添付)。

<ドイツ法令資料>

容器包装令 Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen vom 12. Juni 1991 (Bundesgesetzblatt I S. 1234).

〔資料〕

＜容器包装令に関する公聴会に提出された意見書の概要（出典：未公刊文書２）＞

- ・ 協同組合卸・サービス業中央協会（Zentralverband der genossenschaftlichen Großhandels- und Dienstleistungsunternehmen e.V.: Zentgeno）

流通業界の協同組合卸・サービス業中央協会の意見書は，ドイツ小売業連盟（Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels: HDE）を含む流通分野の12業界団体の共同声明である。回収された容器の保管場所と対応する人員の確保が困難であることと公衆衛生上の問題から，回収・デポジット義務導入を批判した。そして，デュアル・システム創設を要求するという内容であった。

- ・ 非鉄金属協会（Wirtschaftsvereinigung Metalle e.V.: WVM）およびブリキ情報センター（Informations-Zentrum Weißblech e.V.: IZW）・金属包装協会（Verband Metallverpackungen e.V.: VMV）

非鉄金属協会は，政府による強制的な手法には反対であり，市場を活用する手法に賛成という産業界の主流の考えである。一方，共同で意見書を提出したブリキ情報センターと金属包装協会は，金属業界はこれまでもリサイクルに努めてきたとして，回収・デポジット義務導入には反対であると主張した。デュアル・システムのもとで廃棄物の発生抑制が最大限なされるので，強制的手法よりもデュアル・システムを優先すべきという考えであった。そして，デュアル・システムで回収された金属系包装については，鉄鋼業界と協力してリサイクルを進めるという意向が表明された。

- ・ ベルリン都市清掃企業（Berliner Stadtreinigungs-Betriebe）

この団体は，デュアル・システムを廃棄物の発生を抑制するというよりもリサイクルを拡大するものであるととらえていた。その一方で，デュアル・システムが既存の自治体による廃棄物処理システムの発展を促すといった条件を満たせば，デュアル・システムを容認するという立場であった。この背景には，デュアル・システムが自治体の廃棄物処理システムに取って代わるものでなく両者の共存共

栄のねらいがあったと考えられる。

- ・ プロ・カートン：欧州カートン促進協議会（Pro-Carton: The European Carton Promotion Association）

この協議会は、欧州12カ国の紙箱製造・加工業者により構成される団体であり、本部はスイスにある。デュアル・システムでは紙類をそれ以外の素材と一緒に回収するため、リサイクルをするうえで重要な古紙の品質確保が難しいと批判した。そのため、ごみ排出時に可能なかぎり分別をすることの必要性を訴えた。と同時に、デュアル・システムが既存の古紙回収システムを脅かすことも危惧していた。

- ・ 紙製液体食品容器包装協会（Fachverband Kartonverpackungen für flüssige Nahrungsmittel e.V.: FKN）

リターナブル容器は、洗浄用に大量の水を使用し、輸送時に大気を汚染する一方、使い捨て容器は、大気や水に関する環境負荷が少ない上、軽量ゆえに原材料使用量も少ないので望ましいと主張した。そのうえで、安価かつ軽量の使い捨て容器包装が不利益をこうむらないかぎりデュアル・システムに賛同した。このように、使い捨て紙系容器包装を扱う業界団体の特有の利益が主張されている。

- ・ 中規模個人ビール醸造業組合連邦連合会（Bundesverband mittelständischer Privatbrauereien e.V., 所在地ボン）

この団体は、6月11日付草案に断固反対の立場をとった。それは、容器包装令がリターナブル・システム維持に貢献しないとの考えからであった。すなわち、デュアル・システムの導入によりリターナブル率は上がるのではなく下がり、その結果、リターナブル・システムは崩壊するとこの団体は認識していた。したがって、具体的には、使い捨て飲料容器に対する回収・デポジット義務への代替措置としてのデュアル・システムには反対と主張した。その一方で、1991年6月30日までにビールのリターナブル率が90%という、1989年4月に連邦政府が定めた値が達成されない場合には、使い捨て飲料容器への回収・デポジット義務の即刻適用を求めた。これらの見解は、以下の点に基づいている。

グリュエネ・プンクトの付いた使い捨て容器包装は、環境に優しいとのイメージを与えかねず、さらに消費者にとっては快適なので現存するリターナブル・システムを崩壊させるとともに、使い捨て容器包装の廃棄物を増やすことになる。そして、リターナブル・システムの崩壊は、中小企業によって構成されているビール醸造業界に負の影響をもたらす。すなわち、デュアル・システムの導入は使

い捨て容器を利用するビール醸造業者を利するため、ビール業者は競争上の理由から使い捨て容器を使用せざるを得ない状況に追い込まれる。しかし、大部分を占める中小企業にはリターナブル容器から使い捨て容器に転換するための資金はない。その結果、ドイツの中小ビール醸造業は崩壊に至る。

- ・ドイツ飲料小売業連合会（Verband des Deutschen Getränke-Einzelhandels e. V., 所在地ニュルンベルク）

グリューネ・プンクトがついている使い捨て容器は消費者に環境を守っているイメージを与えるが、そのような使い捨て容器は無償で回収される。したがって、デポジット額が上乗せされており販売者への返却が求められるリターナブル瓶の消費は敬遠される。その結果、この草案はリターナブル・システムを短期間のうちに崩壊させるものであり、公聴会開催以前に撤回されるべきであるとの見解であった。そして、飲料容器の廃棄物量は減るどころか3倍にまで増えるの見込みであった。

また、デュアル・システムは従来の試算よりもコストを要すると考えられるので、資金調達は困難であり、関係業界の自主的取り組みとしての運営は無理であるとの認識を示した。加えて、廃棄物の発生抑制、リサイクル、焼却（筆者注：サーマル・リサイクル）を同等とみなしている点も問題とされた。

なお、この団体は使い捨て飲料容器に対するデポジット制度の適用を求めているが、リサイクル・システムが確立しているガラス容器と、年間消費量が一人当たり10リットルに達しない飲料の容器はデポジットの対象から除外することを求めた。

- ・消費者団体連合会（Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V. : AgV）

使い捨て容器包装税の導入あるいは使い捨て容器包装の禁止措置を求めた。草案への批判点としては、再包装や使い捨て容器包装における過剰包装を減らすための方策がない、使い捨て容器包装に関してマテリアル・リサイクルを焼却よりも優先することが明記されていない、原因者である生産者の義務が不十分であることなどをあげた。